



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº 7, DE 2021-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 562, de 2020 (PDC nº 861, de 2017, na origem), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD), *que aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem para análise deste Plenário o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 562, de 2020, que aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013.

Adotada em 6 de junho de 2013 em La Antigua, Guatemala, a Convenção foi enviada ao Congresso pela Mensagem nº 237, de 10 de maio de 2016, do Poder Executivo, e aprovada na Câmara dos Deputados no dia 9 de dezembro de 2020 (Projeto de Decreto Legislativo nº 861, de 2017), sendo remetida para a deliberação do Senado.

A exposição de motivos, subscrita pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores, registra que o tratado em análise

4. Por oportuno, ressaltamos o protagonismo brasileiro ao longo do processo de negociação da presente Convenção. Em 2001, o Brasil



SF/21171.80790-95



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

participou da proposição e aprovação, pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, da Resolução GIRES. 1774 (XXXI-0/01), a qual encarregou o Conselho Permanente de "avançar na consideração da necessidade de uma convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar o racismo e toda forma de discriminação e intolerância". Já em 2005, o Brasil apresentou à Assembleia Geral da OEA o projeto de resolução que criaria o Grupo de Trabalho (GT) Encarregado da Elaboração do Anteprojeto da Convenção Interamericana Sobre Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância. O País assumiu a presidência do GT por três anos consecutivos.

5. Os esforços do GT resultaram na aprovação da presente Convenção, bem como a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, ambas aprovadas por ocasião da 433 Sessão da Assembleia Geral Ordinária da OEA.

Aprovado o projeto de decreto legislativo na Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada para esta Casa, onde me coube a relatoria.

A proposição, além de aprovar o texto do acordo bilateral, determina no parágrafo único do art. 1º que

Nos termos do inciso I do caput do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Igualmente, importa destacar que esse decreto legislativo foi submetido nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, o que implica ser aprovado em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, com a consequência de ser equivalente às emendas constitucionais. Até o presente, os únicos tratados sobre direitos humanos aprovados desse modo foram: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007; e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013.



SF/21171.80790-95



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Não foram recebidas, até o momento, emendas.

II – ANÁLISE

Não há vícios no que diz respeito à sua juridicidade. Inexistem, portanto, vícios de constitucionalidade sobre a proposição, uma vez que observa o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal (CF).

A Convenção Interamericana contra o Racismo contém vinte e dois artigos. O artigo primeiro (capítulo I), como ocorre com outros tratados, possui a função de definir os conceitos chaves ínsitos no instrumento, no caso: discriminação racial, discriminação racial indireta, discriminação múltipla ou agravada, racismo, medidas especiais ou de ação afirmativa e intolerância.

O conceito de discriminação racial do tratado interamericano coincide com a convenção da ONU de 1969 ao considerar ser “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência”, baseada em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica, com o fim de anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais. Contudo, a convenção interamericana aponta que isso pode se dar em qualquer área da vida pública ou privada, enquanto a Convenção da ONU indica o domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.

Além de considerar a discriminação igualmente no plano privado, adiciona a Convenção Interamericana, de um lado, o conceito de discriminação racial indireta, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, ou as coloca em desvantagem, salvo se justificável à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Além disso, há a discriminação múltipla ou agravada, que é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios. Essa discriminação, que pode ser considerada por vezes como sistêmica ou estrutural, igualmente tem sido abordada na jurisprudência da Corte interamericana de direitos humanos. No Caso de Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde contra Brasil, a Corte apontou a discriminação estrutural das pessoas submetidas a trabalho escravo em razão da sua pobreza, analfabetismo e ausência de



SF/21171.80790-95



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

perspectivas de trabalho.

Já o racismo, segundo a Convenção em análise, consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. Considera que tais teorias, doutrinas e ideologias são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional.

Igualmente, a Convenção considera que as medidas especiais ou de ação afirmativa são aquelas adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.

O artigo 5 da Convenção coloca como dever dos Estados a promoção dessas políticas com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades; inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Além disso, considera que tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias, em que pese não poderem manter direitos separados para grupos distintos e tampouco se estender além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo. Essas políticas, que devem ser amplamente divulgadas, podem ser de caráter educacional, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional (artigo 6).

Além disso, define intolerância como um ato ou conjunto de atos ou manifestações que denotam desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes ou contrárias. Pode manifestar-se como a marginalização e a exclusão de grupos em condições de vulnerabilidade da participação em qualquer esfera da vida pública ou privada ou como violência contra esses grupos.

O Capítulo II da Convenção versa sobre os direitos protegidos, que são, de um lado que “todo ser humano é igual perante a lei e tem direito à igual proteção contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, em qualquer esfera da vida pública ou privada”. De outro lado, “todo ser humano tem

SF/21171.80790-95



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

direito ao reconhecimento, gozo, exercício e proteção, em condições de igualdade tanto no plano individual como no coletivo, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na legislação interna e nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes”.

O Capítulo III dispõe sobre os deveres dos Estados, mediante dez artigos, a começar pelo artigo 4, que corresponde a obrigações de prevenir, eliminar, proibir e punir, divididas em quinze incisos, que versam sobre: o apoio público ou privado a atividades racialmente discriminatórias e racistas ou que promovam a intolerância, incluindo seu financiamento; à publicação, circulação ou difusão de qualquer material racista ou racialmente discriminatório; violência; atividade criminosa em que os bens da vítima sejam alvos intencionais; qualquer ação repressiva discriminatória e sem basear-se no envolvimento da pessoa em atividades criminosas; restrição, de maneira indevida ou não razoável, do exercício dos direitos individuais à propriedade, administração e disposição de bens de qualquer tipo; qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência aplicada a pessoas, devido a sua condição de vítima de discriminação múltipla ou agravada, cujo propósito ou resultado seja negar ou prejudicar o reconhecimento, gozo, exercício ou proteção, em condições de igualdade, dos direitos e liberdades fundamentais; qualquer restrição racialmente discriminatória do gozo dos direitos humanos consagrados em tratados ou pela jurisprudência dos tribunais internacionais e regionais de direitos humanos; qualquer restrição ou limitação do uso de idioma, tradições, costumes e cultura das pessoas em atividades públicas ou privadas; elaboração e implementação de material, métodos ou ferramentas pedagógicas que reproduzam estereótipos ou preconceitos; negação do acesso à educação pública ou privada, bolsas de estudo ou programas de financiamento educacional; negação do acesso a qualquer direito econômico, social e cultural; realização de pesquisas ou aplicação dos resultados de pesquisas sobre o genoma humano, que extrapolem o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e à dignidade humana, gerando qualquer forma de discriminação fundamentada em características genéticas; restrição ou limitação, do direito de toda pessoa de obter acesso à água, aos recursos naturais, aos ecossistemas, à biodiversidade e aos serviços ecológicos que constituem o patrimônio natural de cada Estado, bem como de usá-los de maneira sustentável; e restrição do acesso a locais públicos e locais privados franqueados ao público pelos motivos discriminatórios.

O artigo 7 envolve o dever de legislar, por parte dos Estados, no sentido de proibir expressamente o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

intolerância, assim como o artigo 8 contempla que tais leis podem ser a respeito da segurança. No Brasil, destaca-se a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, sobre o crime de racismo. O artigo 11 da Convenção sugere que sejam considerados como agravantes os atos que resultem em discriminação múltipla ou atos de intolerância.

Já o artigo 9 dispõe sobre o compromisso dos Estados em garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades.

O artigo 10 por sua vez dispõe que os Estados devem garantir às vítimas um tratamento equitativo e não discriminatório, bem como acesso igualitário ao sistema de justiça, processo ágeis e eficazes e reparação justa nos âmbitos civil e criminal, conforme pertinente.

Não menos importante, o artigo 12 obriga os Estados a realizarem pesquisas sobre a natureza, as causas e as manifestações do racismo, da discriminação racial e formas correlatas de intolerância, em âmbito local, regional e nacional, assim como manter sistema de dados sobre as vítimas.

Já versando sobre a parte operacional (artigo 13), de um lado, os Estados Partes devem designar uma autoridade nacional para responder à OEA sobre o cumprimento da Convenção. Além disso, deve ser promovida a cooperação internacional e o intercâmbio de ideias e experiências (artigo 14).

De outro lado, no Capítulo IV (artigo 15), a Convenção prevê mecanismos internacionais de implementação, a começar prevendo a hipótese de as pessoas (ou os Estados, se expressamente consentido na ratificação) peticionarem ao sistema interamericano de direitos humanos. Ademais, os Estados podem fazer consultas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a aplicação da Convenção ou a ela solicitar assessoria e cooperação técnica.

Outra medida é o estabelecimento de um Comitê Interamericano para a Prevenção e Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância. O Comitê será o foro de intercâmbio de ideias e experiências e de fiscalização de cumprimento da Convenção e será composto por um perito indicado por cada um dos Estados Partes. A Secretaria-Geral da OEA será a responsável pela organização das reuniões e pelo apoio administrativo.

SF/21171.80790-95



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

O modo de trabalho central do Comitê é o sistema de relatórios bastante conhecido do direito internacional. Nessa Convenção, os Estados devem apresentar relatórios a cada quatro anos (com exceção do primeiro, que deve ser enviado um ano após a primeira reunião do Comitê), cujo conteúdo envolverá dados e estatísticas, bem como informações sobre o cumprimento da Convenção.

Os artigos finais (16-22) são cláusulas típicas de tratados do tipo, como a que prevê que a convenção não será usada para interpretar negativamente legislação interna ou tratados que ofereçam proteção e garantias iguais ou superiores às estabelecidas nesta Convenção (princípio da norma mais favorável).

Além disso, há regras sobre o depósito, assinatura e ratificação, reservas, entrada em vigor, denúncia, bem como à possibilidade de qualquer Estado Parte sugerir protocolos adicionais à Convenção.

Portanto, não resta dúvida da importância desse marco normativo, elevado ao patamar constitucional, para o combate ao racismo, à discriminação racial e à intolerância.

III – VOTO

Por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, e ser constitucional, jurídico e regimental, somos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 562, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator